

LIBERTAD Y EQUIDAD

El ADN de la política de vivienda y agua en Colombia

Iván Duque Márquez
Jonathan Malagón
Editores

Prólogo de
Maimunah Mohd Sharif



© 2022 Editorial Planeta Colombiana S.A.
Calle 73 N.º 7-60, Bogotá D.C., Colombia

Primera edición: marzo 2022

ISBN 13: 978-628-00-0259-0

ISBN 10: 628-00-0259-4

Editores

Iván Duque Márquez

Jonathan Malagón

Camarógrafos

Sharon Durán

René Valenzuela

Corrección de estilo

Ludwing Cepeda Aparicio

Diseño y diagramación

Haidy García Rojas

Magdalena Forero Reinoso

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad.

*Dedicado a las más de 850.000 familias
que compraron casa y a las 3 millones de personas
que tuvieron acceso a agua potable por primera vez
en nuestro gobierno.*

TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO	11
MOTIVACIÓN	15
INTRODUCCIÓN	19
SECCIÓN 1. EL ADN DE LA VIVENDA Y EL AGUA	22
Hacia un país de propietarios	25
Hacia la resiliencia urbana	59
Hacia la nueva realidad poscovid	111
Hacia la universalización del agua	147
Hacia la productividad, competitividad y sostenibilidad	185
Hacia el fortalecimiento institucional	241
Consideraciones finales	291
SECCIÓN 2. VOCES DE LA VIVENDA Y EL AGUA	314
Introducción	317
¿Cómo garantizar la sostenibilidad de un país de propietarios?	321
La sostenibilidad de la política de vivienda en Colombia	323

¿Cómo construir ciudades resilientes frente al cambio climático?	343
La resiliencia empieza por casa	345
¿Cuáles son los retos y desafíos para lograr la milla extra?	365
El camino hacia la universalización de los servicios de acueducto y saneamiento en EPM	367
¿Cómo acelerar la transición hacia la economía circular y la mitigación del cambio climático?	387
Hacia la economía circular y la mitigación al cambio climático	389
¿Cómo aumentar la productividad en la construcción de vivienda?	413
Construir sobre lo construido	415
¿Cómo consolidar la institucionalidad desde el territorio?	429
Consolidación de la institucionalidad desde el territorio	431

PRÓLOGO

En el mundo, una de cada cuatro personas habita en asentamientos informales¹ y más de dos mil millones no tiene acceso a fuentes de agua potable segura. Mejorar la calidad de vida de las personas, eliminar el hambre y la pobreza y reducir la desigualdad han sido propósitos globales desde el año 2000 con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, más recientemente, de manera más integral, para Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

El mundo sigue avanzando en el propósito de lograr un desarrollo económica, social y ambientalmente sostenible, pero esto no ha estado exento de dificultades. Han pasado ya dos años desde el inicio de la pandemia por covid-19, que impuso nuevos desafíos y acentuó algunos problemas estructurales preexistentes. La desigualdad y las presiones migratorias han sido exacerbadas por la pandemia, en un contexto de urbanización acelerada y de débil planificación urbana, principalmente en los países más pobres y de renta media. Las respuestas han tenido que ser innovadoras y han llegado desde todos los sectores.

1. UN-Habitat Urban Indicators 2020.

En este contexto, Colombia, con otros países, ha puesto en el centro de la agenda de mitigación y recuperación a la vivienda y la política de desarrollo urbano. Se ha encontrado en las ciudades una oportunidad y una ventaja para responder a la crisis con prácticas inspiradoras a través de la planeación, la gobernanza y la gestión, e inspiradas en los estándares internacionales de la Nueva Agenda Urbana adoptada por las Naciones Unidas en Habitat III en Quito en 2016.

Colombia ha sido un gran ejemplo en el reconocimiento de la vivienda como un activo fundamental en el bienestar de los hogares y como la principal línea de defensa ante el covid-19. Este logro fue reconocido en 2020 por ONU-Habitat otorgando al país el Pergamino de Honor, premio mundial destinado a instituciones que han realizado contribuciones sobresalientes al desarrollo urbano. En efecto, en medio de la pandemia, el Gobierno colombiano puso en marcha la Política Urbana Nacional, promovió políticas para prevenir desalojos masivos, garantizó el acceso a agua potable con reconexiones gratuitas del servicio y otorgó subsidios de emergencia a poblaciones vulnerables, entre otras acciones significativas.

Dos años después, las cifras de asignación de subsidios para la adquisición de vivienda son muy significativas. Por ejemplo, 600.000 hogares se han beneficiado con intervenciones para mejorar su vivienda y su entorno a través del programa Casa Digna Vida Digna. Yo tuve la oportunidad de apreciarlo en Cartagena junto con máximas autoridades de otros países latinoamericanos, en el marco de la Trigésima Edición de la Asamblea General del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI).

El país ha fortalecido en los últimos años una política de vivienda y hábitat integral que combina el enfoque de nueva adquisición con

el de apoyo a mejoramientos, define acciones de agua y vivienda específicas para sus áreas rurales, acompaña los incentivos a la demanda con habilitación del suelo y apoya a las administraciones locales para actualizar sus planes y esquemas de ordenamiento territorial. La política incluye un gran esfuerzo por universalizar el acceso al agua potable y al saneamiento básico con esquemas diferenciales que tienen en cuenta a los grupos vulnerables.

Bajo el liderazgo decidido del presidente Iván Duque Márquez, el Gobierno colombiano ha convertido la política de vivienda y desarrollo urbano en eje de la recuperación sostenible y la reactivación efectiva post-pandemia. La agenda global de asentamientos humanos resilientes e incluyentes requiere este tipo de liderazgos y propende por la disseminación de experiencias exitosas que sean ejemplo para países emergentes. Por esto, ONU-Habitat invitó a final de 2021 al presidente Iván Duque Márquez para ser vocero y defensor entre los líderes mundiales de estas acciones transformadoras e innovativas en materia de asentamientos humanos sostenibles en calidad de Champion among the world leaders. En este papel el Presidente Duque continuará impulsando la implementación de la Nueva Agenda Urbana en la región y a nivel global.

El Gobierno colombiano ha demostrado que la inversión en el sector vivienda realizada de forma sostenible, y enmarcada en un esquema integral de planificación urbana, puede ser un motor económico para soportar la recuperación verde, generar empleo, producir y utilizar materiales ambientalmente amigables y mejorar la calidad de vida de las familias. Hoy las ciudades son las principales incubadoras de innovación y las nuevas tecnologías y deben ser usadas como motores de crecimiento socioeconómico.

Para fortalecer la resiliencia de las ciudades y comunidades e impulsar la recuperación social y económica es necesario trabajar en

varios frentes: diseñar e implementar una planeación inclusiva, focalizar acciones en los más vulnerables para reducir la desigualdad, hacer de la economía urbana una herramienta para impulsar a las micro y pequeñas empresas y a los trabajadores informales. También se debe generar una transición hacia economías urbanas más equitativas y promover una integración verde y una gobernanza multinivel con marcos regulatorios y financieros que permitan generar respuestas efectivas en las ciudades.

Este libro documenta la experiencia colombiana que avanza en la construcción de asentamientos humanos incluyentes y resilientes a través de una política integral de vivienda y agua y de la planificación urbano y territorial efectiva. Este es un camino claro para acelerar el logro de la Agenda 2030, sin dejar a nadie ni a ningún territorio atrás.

Espero disfruten esta lectura que detalla de primera mano una experiencia enriquecedora, relevante en especial para los decisores, formuladores de política pública y líderes regionales responsables del desarrollo urbano y de las políticas de vivienda y agua.

MAIMUNAH MOHD SHARIFF
Subsecretaria General de Naciones Unidas
y Directora Ejecutiva de ONU-Habitat

MOTIVACIÓN

Con hechos en vivienda y agua
se construye equidad

Las páginas que el lector está a punto de abordar condensan cifras, estadísticas, reflexiones y algunas recomendaciones sobre una de las políticas públicas más relevantes para hacer de la palabra *equidad* una realidad.

Mi padre, Iván Duque Escobar, un convencido del poder transformador de la política de vivienda, me enseñó, desde la acción y luego desde la reflexión, que el acceso a vivienda digna significa un cambio en la trayectoria de vida de los hogares y un impulso al desarrollo económico del país. Como presidente del Instituto de Crédito Territorial en 1978 y posteriormente como ministro de Desarrollo, impulsó la construcción de cerca de 40.000 viviendas, una cifra inimaginable para ese momento orientada por la convicción firme de que la mejor manera de cerrar las brechas sociales era hacer de Colombia un país de propietarios.

Como presidente de la República, quise recoger este legado y en el plan de acción que nos planteamos en 2018 la política

de vivienda y agua ha tenido un rol protagónico principalmente vinculado al cierre de brechas y a la materialización de la equidad. La premisa ha sido sencilla, aprovechar los diseños institucionales previos y robustecer el marco normativo y presupuestario para darle el mayor impulso posible a una política de vivienda integral que responda a las necesidades diversas y complejas que aquejan a los hogares colombianos.

La política de vivienda que hemos venido complementado y fortaleciendo en este gobierno se basa en distintos instrumentos que combaten los múltiples factores de inequidad: en las ciudades se requieren subsidios para la adquisición VIS y No VIS, los hogares de ingresos más bajos necesitan subsidios concurrentes con las Cajas de Compensación Familiar o complementarios con gobiernos locales para alcanzar el cierre financiero, los jóvenes requieren respaldos y colaterales como las garantías y tasas de interés bajas para poder acceder a crédito hipotecario y los hogares rurales demandan un programa específico de vivienda que contemple la gratuidad y los mejoramientos de vivienda. Así, la política de vivienda ha diseñado todo un instrumental para el cierre de brechas reconociendo las características y especificidades de los problemas habitacionales colombianos.

Con lo anterior hemos cristalizado la equidad a través de hechos y obras, y esto ha sido posible, por supuesto, gracias al trabajo de un equipo humano, técnico y profesional invaluable, liderado por el ministro de Vivienda Jonathan Malagón, que con esmero ha consolidado los logros y avances de una cartera joven pero grande, que en los últimos diez años se constituyó como ministerio independiente.

De la mano de este equipo, del sector privado y de múltiples actores y cooperantes, esta apuesta por la equidad a través de la

vivienda y el agua trascenderá los cuatro años de gobierno en los que tuve el privilegio de servir al pueblo colombiano como presidente. Lo hará porque los aprendizajes y las lecciones, incluso luego de afrontar un hecho histórico como la pandemia, permean una visión de política integral e incluyente.

A la crisis más fuerte por la que ha atravesado el país en su historia le hicimos frente no solo con política fiscal y con esfuerzos en el gasto, sino que adicionamos a la política contracíclica acciones en materia de vivienda enmarcadas en el impulso a la producción aprovechando los encadenamientos del sector edificador.

El resultado ha sido, sin duda alguna, gratificante, no solo se están comprando viviendas como nunca, y hemos llevado acceso a agua potable y saneamiento básico por primera vez a más de 4 millones de colombianos, sino que hemos impulsado la recuperación económica del país mientras materializamos a diario la equidad.

Estos hechos son innegables y contundentes, son la fuente del acceso a múltiples derechos de los colombianos y al cierre de brechas. Yo espero que el lector encuentre las reflexiones incluidas en este libro cautivadoras y enriquecedoras, y que susciten además la discusión y la deliberación crítica y respetuosa que tanto demanda el país.

Aprovecho para agradecer a todas las personas que han contribuido en la realización de estas páginas. Este libro ha sido posible gracias a diferentes personajes que han respaldado y contribuido en el propósito de que el ADN de la política habitacional colombiana sea la libertad y equidad. En especial, quiero agradecer a mi compañero de edición y gran amigo Jonathan Malagón, quien por más de tres años y medio ha sido un fiel coequipero en la obra de mi gobierno. Así mismo, agradecer a los expertos que participaron

en los ensayos complementarios, nutriendo todas las reflexiones aquí presentadas, Marcela Rey, David Andrade, Luis Triveño del Banco Mundial, Jorge Andrés Carrillo, Leonardo Navarro y Natasha Avendaño. Y, por su puesto a, Sandra Forero, presidenta de Camacol, así como a Edwin Chiriví, Ivonne Cárdenas. Igualmente, a los viceministros de Vivienda y Agua, Carlos Ruíz y José Acero.

Así mismo, a todo el equipo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que apoyó la asistencia de investigación y construcción del libro. En especial, del grupo de asesores Jesús Cristóbal Ruíz Torres, Amy Baquero, Paola Alfonso Rodríguez, Álvaro García, Santiago Moreno, Andrés Narváez y Mauricio Gutiérrez. Igualmente a los directores Felipe Walter y Hugo Bahamón, a los investigadores y colaboradores del Ministerio, Norma Gómez, Alan Asprilla, René Sandoval, Juan Sebastián Herrera, Juan Pablo Montejo, Elisa Isaza, Jesús García, María Angélica Bernal, Andrea Niño, Dorys Noy, Andrea Torres, Milena Ordóñez, María Caycedo, Carolina González, Liza Gruesso, Valentina Sarmiento, Juan Ricardo Villamizar, Juan David Ching, Elisa Mora, Shirley Bautista, María Molina, Marcela Rozo, David García, Valentina Rudd, Luis García, Andrés Celis, Daniel Monsalve, Ana Mujica, Giovanni Salas, Verónica Posada, Angélica Peñuela, Aura León, Carlos Pérez, Zayda Sandoval, Alba Zuluaga, Henry Palacios, Giancarlo Ibáñez, Carlos Sierra, David Ocampo, Carlos Torres, Silvia Rodríguez, Leidy Alfonso y Daniel Monsalve. Finalmente, agradezco con el alma a mi familia, quienes nutren y fortalecen con sus comentarios todas mis reflexiones. Mi esposa, María Juliana, mis adorados hijos y mi hermano Andrés, quien siempre me acompaña.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

Presidente de la República de Colombia 2018-2022

INTRODUCCIÓN

Libertad y equidad: el ADN de la política de vivienda y agua en Colombia

Este libro constituye una reflexión sistemática y estructurada sobre la política habitacional colombiana, su contexto, sus avances y las aristas que serán relevantes para consolidar e impulsar en los próximos años los resultados obtenidos hasta el momento. Su objetivo no es otro sino brindar un panorama general al lector sobre la política integral de habitabilidad que se ha venido construyendo en el país y plantear algunas preguntas y reflexiones que orienten las discusiones futuras necesarias para delinear los diseños institucionales y programáticos de la política.

Para hacer un análisis de la forma más precisa y rigurosa posible, este libro contempla dos secciones; la primera recorre a través de seis capítulos los diferentes frentes de acción de la política pública en materia de vivienda, hábitat, agua potable y saneamiento básico; examinado su situación actual, algunos de sus antecedentes y señalando logros y experiencias que pueden significar un aprendizaje para los hacedores de política tanto en el país como en la región latinoamericana. La segunda sección, desarrollada por

autores expertos, es un diálogo a través de preguntas prospectivas que responden a problemas específicos identificados en cada uno de los primeros seis capítulos, de lo cual se desprenden recomendaciones y consideraciones para continuar construyendo una política pública de vivienda y agua moderna, pertinente y sostenible.

La primera sección está compuesta por seis capítulos sobre el ADN de la vivienda y el agua. Los dos primeros capítulos centran su análisis en los programas de vivienda desde el enfoque de adquisición y también desde el de mejoramientos al ser impulsores del crecimiento y la equidad; y la principal respuesta ante la rápida urbanización, la expansión desordenada del territorio y de los asentamientos informales que han presionado y condicionado la oferta y demanda de vivienda y el desarrollo urbano del país en las últimas décadas.

El tercer capítulo ilustra las experiencias, desafíos y lecciones aprendidas luego de la pandemia del covid-19, haciendo énfasis especial en el doble rol de la política de vivienda y agua como instrumento de política contracíclica y motor del desarrollo social. El cuarto capítulo integra en el análisis los pasos que se han dado hacia la universalización del acceso a agua potable y saneamiento básico, que constituyen uno de los derroteros de la política pública para mitigar la pobreza multidimensional y las privaciones de miles de hogares, y con ello garantizar una trayectoria de vida saludable y de calidad.

El quinto capítulo aborda las estrategias implementadas para reducir los impactos sectoriales de la construcción y el sector agua potable y saneamiento básico, así como la evolución hacia la digitalización y el aumento de la productividad. Por último, el sexto capítulo se enfoca en el fortalecimiento institucional y la transformación que ha experimentado el sector vivienda desde la

inclusión del derecho a la vivienda digna en la Constitución Política hasta la modernización impulsada por la expedición de la reciente Ley de Vivienda y Hábitat, así como el fortalecimiento del sector de agua potable y saneamiento básico a partir del robustecimiento y optimización de los procesos de contratación y la transparencia en el uso de los recursos.

Finalmente, una segunda sección compuesta por ensayos de voces expertas en el sector vivienda, agua potable y saneamiento básico, que se unen para complementar los temas abordados en cada uno de estos capítulos, que plantean importantes interrogantes sobre la vivienda y el agua en la construcción de una política pública con enfoque integral, interrogantes que serán resueltos de forma reflexiva, crítica y con enfoque prospectivo.